

Zwischen Helsinki und Nizza: Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik in der wissenschaftlichen Debatte

Schwarz, Klaus-Dieter

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schwarz, K.-D. (2000). *Zwischen Helsinki und Nizza: Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik in der wissenschaftlichen Debatte*. (SWP-Zeitschriftenschau, 10/2000). Ebenhausen/Isar: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-364860>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Zwischen Helsinki und Nizza

Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik in der wissenschaftlichen Debatte

Klaus-Dieter Schwarz

Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) hat sich nach Jahrzehnten rhetorischer Bekenntnisse und politischer Hindernisse in bemerkenswerter Geschwindigkeit zu einem neuen Projekt der europäischen Integrationspolitik entwickelt. Damit wird sich auch das innere Gefüge und das politische Profil der EU nach außen verändern: Das eine betrifft die Verstärkung des intergouvernementalen Momentums in der Europapolitik und das andere die Rolle der EU als militärischer Akteur in der Weltpolitik. Beides hängt zusammen, denn Vergemeinschaftung in der Außen- und Sicherheitspolitik bedeutet eine immer noch unzumutbare Einschränkung nationaler Souveränität. Deshalb haben sich die Regierungen für eine „freiwillige Zusammenarbeit“ in der ESVP entschieden. Erste konkrete Beschlüsse zur Verwirklichung des ehrgeizigen Vorhabens werden von der Beitragskonferenz der Mitgliedstaaten am 20. und 21. November erwartet. Doch es gibt noch viele offene Fragen und unterschiedliche Auffassungen, die der Klärung bedürfen. Dabei geht es um so Grundlegendes wie: Sind Ziel und Zweck der ESVP klar definiert? Kann die geplante schnelle Eingreiftruppe die Petersberg-Aufgaben erfüllen? Welche finanziellen Anstrengungen sind zu unternehmen und welche institutionellen Voraussetzungen zu schaffen, um die EU handlungsfähiger zu machen? Wieviel Autonomie will sich die EU politisch und finanziell leisten? Wird die ESVP die NATO schwächen oder stärken? Wie betrachten die USA deren Auswirkungen auf die NATO und das transatlantische Verhältnis? Von der Beantwortung dieser Fragen wird abhängen, was von den strategischen Ambitionen der EU zu halten ist. Die hier ausgewählten Beiträge greifen die mittel- und langfristigen Perspektiven bzw. Konsequenzen der ESVP auf, die in der wissenschaftlichen Debatte und internationalen Politikberatung derzeit erörtert werden.

The Limits of Ambiguity

Man mag bezweifeln, ob die EU-Staats- und Regierungschefs wirklich so genau wußten, auf was sie sich eingelassen haben, als sie in Helsinki beschlossen, bis Ende 2003 eine 50–60 000 Mann starke Eingreiftruppe aufzustellen, die binnen 60 Tagen verfügbar sein soll und ein ganzes Jahr lang im Einsatz bleiben kann. Nicht die

50–60 000 Mann sind das Problem, sondern die zusätzlichen militärischen Fähigkeiten, die solche Expeditionsstreitkräfte benötigen. Auch **François Heisbourg**, ehemaliger Direktor des Londoner IISS und gegenwärtig Präsident des Zentrums für Sicherheitspolitik in Genf, hält das geplante Vorhaben für sehr ehrgeizig, meint allerdings, es sei in der EU durchaus üblich, große Ziele zu beschließen und die Klärung ihrer praktischen Realisierung auf später zu verschieben.* Dieses Verfahren sei jedoch für die Verteidigungspolitik ungeeignet, denn die Planer bräuchten politische Führung und vor allem Klarheit, was die vorgesehenen Eingreifkräfte tun können sollen und welche Mittel für ihren Aufbau verfügbar sind. Dazu benötige die EU eine strategische Vision, eine grundlegende europäische Verteidigungsdebatte – ähnlich jener über Europas Finalität seit der Rede Außenminister Fischers an der Humboldt-Universität, um Fragen zu beantworten wie: Soll die ESVP auf das Einsatzgebiet in und um Europa beschränkt bleiben oder auch globale Machtprojektionen und Interventionen einschließen? Soll sie sich auf den unteren Bereich der Petersberg-Aufgaben konzentrieren oder auch mit Einsätzen von der Art des Kosovo-Konflikts fertig werden können? Sollen EU-Militäroperationen jenseits der Unionsgrenzen in jedem Fall von Mandaten des UN-Sicherheitsrates abhängig gemacht werden, somit auch vom Mitspracherecht Rußlands und Chinas? Heisbourg empfiehlt zur Klärung zunächst eine vergleichende Analyse der nationalen Weißbücher und Streitkräfte reformprogramme und sodann die Erarbeitung eines *European White Paper* zwecks Bestandsaufnahme gemeinsamer bzw. noch abweichender Standpunkte. Und um die bisher durchaus „konstruktive Zweideutigkeit“ in der europäischen Verteidigungspolitik zu beenden, sollte alsbald ein ständiger Rat der EU-Verteidigungsminister eingerichtet werden, der die konkreten Planungen und Entscheidungen zur Verwirklichung der ESVP in Angriff nimmt.

Im übrigen sei das „headline goal“ von 50–60 000 Mann für das EU-Eingreifkorps viel zu knapp bemessen, um den vollen Umfang der Petersberg-Aufgaben zu erfüllen, „including the most demanding“ (ER-Beschluß von Helsinki). Diese Ansicht vertreten **Rob de Wijk** und **Maartje Rutten** in einer Schrift des WEU-Instituts, das sich in jüngster Zeit zu einem beachtlichen Think-tank für die europäische Verteidigungspolitik entwickelt hat. Wenn man je ein Drittel für Kampf-, Kampfunterstützungs- und logistische Aufgaben zugrunde lege, dann sei eine Kosovo-Intervention mit einer Kampftruppe von 20 000 Mann nicht durchzuführen. Man brauche eine mindestens 180 000 Mann starke Eingreiftruppe, schnell verfügbar und austauschbar für länger andauernde Militäroperationen, mit Komponenten der Luft- und Seestreitkräfte. Mindestens ebenso wichtig sei die operative Qualität einer solchen Headline Goal Task Force, insbesondere im Bereich der capability goals: C³I, Transport, Logistik etc. –

* Bibliographische Angaben zu den vorgestellten Aufsätzen und Beiträgen sind auf S. 12 aufgelistet.

Fähigkeiten, die derzeit kein europäischer Staat besitzt und ohne die Europa im Krisenmanagement keine Führungsrolle spielen kann.

Es versteht sich von selbst, daß sich die „headline and capability goals“ mit den derzeitigen Verteidigungsausgaben nicht finanzieren lassen. Heisbourg schließt sich der landläufigen Meinung an, daß die Europäer nicht etwa zuwenig Geld für die Verteidigung ausgeben, immerhin 60% des Aufwands der Amerikaner, sondern zuviel für Personal und zuwenig für moderne Ausrüstung. Folglich hat die Korrektur bei dem Fehleinsatz der Mittel anzusetzen, bei den Personalkosten und Überlappungen in den Streitkräften und Rüstungsindustrien. Dementsprechend lauten die Empfehlungen: Harmonisierung der verteidigungsrelevanten Haushaltsdaten, um höhere Transparenz und bessere Vergleichbarkeit der nationalen Verteidigungsanstrengung zu gewährleisten als bisher im NATO-Rahmen möglich oder üblich; Festlegung von Konvergenzkriterien, um Modernisierung und Projektionsfähigkeit der europäischen Streitkräfte voranzutreiben; Einrichtung eines gemeinsamen EU-Verteidigungshaushalts zur Finanzierung der „capability goals“ ähnlich dem NATO-Infrastrukturfonds. Solche Vorschläge, angelehnt an die positiven Erfahrungen mit den Maastricht-Kriterien zur Einführung der Einheitswährung, haben auf der Grundlage der in Helsinki vereinbarten „freiwilligen Zusammenarbeit“ vermutlich wenig Chancen, da die Regierungen jeden Anschein einer „Vergemeinschaftung“ der europäischen Verteidigungspolitik vermeiden wollen. Andererseits ist derzeit in kaum einem europäischen Land mit höheren Verteidigungsausgaben zu rechnen. Daher sehen sich die Regierungen gezwungen, ihre knappen Mittel besser einzusetzen und nach mehr Gemeinsamkeiten in der Verteidigung zu suchen. Die Chancen stehen gar nicht so schlecht, daß dieser Zwang mehr zur militärischen Integration Europas beiträgt als alle bisher geführten Debatten über stärkere europäische Verantwortung und Identität.

Enge Zusammenarbeit erfordert arbeitsfähige Institutionen. Deshalb stellt **Gilles Andréani**, ehemaliger Leiter des Planungsstabes im französischen Außenministerium, die Frage: „Why Institutions matter“. Er beantwortet sie vor dem Hintergrund der in England und Amerika verbreiteten Kritik, die EU kapriziere sich zu sehr auf politische Prozesse, statt praktische Resultate hervorzubringen. Der institutionelle und normbildende Ansatz sei eben typisch für den europäischen Einigungsprozeß, so auch in der ESVP, die schließlich erst zustande kam, nachdem die Regierungen sich dazu durchgerungen hatten, die Petersberg-Funktionen der WEU in die EU zu überführen und verteidigungspolitische Entscheidungsstrukturen in der GASP einzurichten. Der Verfasser gibt zu bedenken, daß sich dabei die Intergouvernementalisten klar gegenüber Befürwortern supranationaler Arrangements durchgesetzt haben. Als Belege verweist er auf die begrenzte Autorität des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und auf die fortbestehende Uneinigkeit der EU-Staaten über die künftige Rolle und Besetzung des Ausschusses für politische und Sicherheitsfragen

(APS). In der Tat fällt bei der Betrachtung des Amtes von Solana auf, daß dessen Stellenbeschreibung geprägt ist von einem absichtsvollen Mangel an Klarheit. Das gilt auch für seine Beziehung zur Kommission, was deren Präsidenten kürzlich dazu veranlaßte, auf die Gefahr der Fragmentierung der Entscheidungsprozesse hinzuweisen und die Einbindung des Hohen Vertreters in die Kommission zu fordern.¹ Andererseits streiten sich die EU-Regierungen darüber, ob der Hohe Vertreter den Vorsitz im APS übernehmen soll und welchen Handlungsspielraum sie diesem Gremium einräumen wollen. Man erkennt an den Problemen deutlich, daß die bisherigen Schwächen der GASP, ihre enge Anbindung an die Hauptstädte und deren Neigung zum Mikromanagement der GASP, noch lange nicht ausgeräumt sind. Das dürfte auch die Ausgestaltung der ESVP beeinträchtigen, die Entwicklung einer ganzheitlichen Sicherheitspolitik für modernes Krisenmanagement ebenso wie die dringend notwendige Rationalisierung der europäischen Verteidigungsanstrengungen. Um der vielbeklagten Ineffizienz zu begegnen, wäre es erforderlich, die verteidigungspolitischen Strukturen der EU mit starker Kompetenz und Autorität auszustatten.

Den Entwurf eines Fahrplans, wie die Teile der ESVP zu einem Ganzen zusammengefügt werden könnten, haben **Franco Algieri** und **Julian Lindley-French** im Bericht einer Expertengruppe der Bertelsmann-Stiftung aufgeschrieben: „Enhancing the European Union as an International Security Actor – A Strategy for Action“. Die Kernbotschaft lautet, daß die EU schon heute über das „headline goal“ von Helsinki hinausblicken und bis zum Jahr 2015 die Fähigkeit zur Durchführung einer „full Kosovo-type operation without recourse to US assets“ erlangen müsse. Und um alle Aspekte des Krisenmanagements abzudecken, seien Kommission und GASP enger miteinander zu verbinden, die Rolle des Hohen Vertreters mit operativen Befugnissen auszustatten sowie die des Kommissars für auswärtige Angelegenheiten, der zweiter Hoher Vertreter für die GASP werden sollte. Der Bericht liest sich wie eine Art Pflichtenheft zur Erfüllung des Plans, die „Zivilmacht“ EU in einen strategischen Hauptakteur auf der weltpolitischen Bühne zu verwandeln, einschließlich Verwirklichung einer gemeinsamen Verteidigung, also der Verteidigungsunion bis zum Jahr 2030. Solch eine „Strategy of Action“ mag zwar geeignet sein, die „limits of ambiguity“ schrittweise aufzulösen und der militärischen Integration Europas den geraden Weg direkt zum Ziel zu zeigen. Sie läuft indessen leicht Gefahr, die reaktiven Kräfte im europäischen Prozeß zu unterschätzen und die Bereitschaft der Regierungen zu überfordern, die Interessen ihrer Nationen zugunsten europäischer Gemeinschaftsinteressen zurückzustellen und größere – vor allem finanzielle – Anstrengungen zur Reform der Instrumente der ESVP zu unternehmen.

1 Vgl. President Prodi, Plenary Session of the European Parliament, Speech/00/352, Straßburg, 3.10.2000, S. 6f.

Bis Ende November werden die Regierungen erklären müssen, welche militärischen Beiträge sie für das geplante schnelle Eingreifkorps leisten wollen und können. Selbst wenn die 50–60 000 Mann bis 2003 verfügbar sein sollten, sind damit die operativen Anforderungen an eine wirkungsvolle und nachhaltige Fähigkeit zur Krisenbewältigung im gesamten Spektrum der Petersberg-Aufgaben noch lange nicht erfüllt. Vor allem mit Blick auf solche Kriterien wären die Erfolgsaussichten des wohl ehrgeizigsten Vorhabens zu beurteilen, das sich die EU nach Binnenmarkt und Einheitswährung vorgenommen hat. Bis zum Beweis tatsächlicher Leistungsbereitschaft dürfte es bei der Doppeldeutigkeit des Projekts bleiben. Das gilt vor allem für die Orientierung der ESVP.

Gaullistisch oder Atlantisch?

Zu den meistdiskutierten Fragen gehört die nach den Konsequenzen für das atlantische Bündnis: Wird die ESVP die NATO stärken oder schwächen? Mit diesem Problem beschäftigt sich **Jolyon Howorth**, Professor an der Universität im britischen Bath, in seinem Beitrag über die britisch-französische Verteidigungsinitiative vom Dezember 1998. Seine These: Frankreich und Großbritannien verfolgten trotz ihrer in Saint Malo bekundeten Einmütigkeit nach wie vor unterschiedliche Zielsetzungen, Paris eine „gaullistische“, London eine atlantische Version der ESVP. Der Dissens lasse sich am ambitionierten Begriff der „Autonomie“ Europas im Verhältnis zu den USA festmachen, den Frankreich ehrgeizig interpretiere, während England dessen Bedeutung herunterzuspielen versuche und die EU nur benutze, um die NATO zu stärken, Frankreich hingegen die enge Zusammenarbeit mit der NATO nur betreibe, um die EU zu stärken. Dementsprechend unterscheiden sich auch die Auffassungen beider Regierungen im Detail der politischen und militärischen Ausgestaltung der ESVP sowie im Grad der gegenüber der NATO anzustrebenden Eigenständigkeit der EU (Entscheidungsgremien, Beziehungen zu den Nicht-EU-Staaten der NATO, Kommandostrukturen, Aufklärung etc.). Der Verfasser warnt dennoch davor, die französisch-britischen Differenzen überzubewerten. Sie bezögen sich auf langfristige Entwicklungen im transatlantischen Verhältnis. Hier und jetzt komme es darauf an, die Beschlüsse von Helsinki in die Praxis umzusetzen und zusätzliche militärische Fähigkeiten zu schaffen. Ob indessen Europas Steuerzahler für „Autonomie“ den politischen und militärischen Preis zu zahlen bereit seien, bliebe abzuwarten – haben doch die Europäer dem Kostenvorteil und der politisch bequemen Beibehaltung der atlantischen Struktur stets den Vorzug gegeben, abgesehen von Frankreich, das sich mit der Führungsrolle der USA niemals abgefunden hat. Und ob eine NATO mit zwei starken Pfeilern funktionieren könne, hänge von der Bereitschaft der USA ab, Einfluß und Führung im Bündnis zu teilen. Viele Analytiker, vor allem in Frankreich, bezweifeln das; manche betrachten eine NATO auf zwei gleich starken

Pfeilern als einen Widerspruch; andere, insbesondere in England, halten eine mehr oder weniger gleiche Partnerschaft in der Allianz für möglich und zukunftsfähig.

Wie eine anders gewichtete NATO aussehen könnte, das beschreibt aus französischer Sicht **Guillaume Parmentier** vom ifri in Paris mit aus Kosovo-Erfahrungen aufgefrischem anti-amerikanischem Akzent. Das Kernproblem der NATO liege trotz einiger Reformen unverändert darin, daß die USA eine inakzeptable, quasi hegemoniale Position im Bündnis einnehmen, die europäischen Interessen zuwiderlaufe. Die NATO als multilaterale Institution sei nur Schein, unilaterale Führung die Realität, wie im Kosovo-Konflikt erneut zur Kenntnis zu nehmen war. Diese Kritik knüpft an wohl-bekannte französische Ambitionen an, die den amerikanischen Einfluß in Europa reduzieren und auf letzte Sicherheitsgarantien (Artikel 5) beschränkt wissen wollen. Sie richtet sich vor allem gegen die integrierte NATO-Kommandostruktur, gegen die überragende Stellung des SACEUR, der keiner politischen Kontrolle unterworfen sei, außer Weisungen aus Washington, und gegen seine Zweitfunktion als USCOMEUR, die es den USA erlaube, über den Einsatz ihrer Streitkräfte in Europa unilateral – also neben bzw. außerhalb der NATO-Struktur – zu entscheiden. Die amerikanische Dominanz im Bündnis sei in Zeiten des Kalten Krieges hinnehmbar und auch abschreckungswirksam gewesen. Sie passe allerdings nicht mehr in die neue strategische Landschaft und verwehre den Europäern angemessenen Einfluß und politische Kontrolle über die militärischen Planungen und Operationen der Allianz. Deswegen müßten die multilateralen Strukturen der Allianz gestärkt werden, vor allem das Military Committee, dem – und nicht mehr dem SACEUR – die alliierten NATO-Kommandos zu unterstellen wären. Auch diese seien nicht wie bisher geographisch, sondern funktional in See/Luft- und Luft/Land-Oberkommandos anstelle von ACLANT und SHAPE zu gliedern und letzteres mit einem europäischen Oberbefehlshaber zu besetzen.

Setzt also Frankreich unverdrossen seine Balancepolitik gegenüber dem amerikanischen Übergewicht fort mit dem Ziel, gemeinsam mit Großbritannien und Deutschland die EU zu einem Hauptakteur in einer künftigen multipolaren Welt zu machen, so hat das Überhandnehmen unilateralistischer Kräfte in den USA dazu beigetragen, daß die traditionell eher atlantisch orientierten Briten und Deutschen sich zunehmend dem französischen Standpunkt öffnen. Allerdings gibt es zwischen Großbritannien und Frankreich mit ihren ungebrochenen Traditionen als Groß- und Militärmächte und Deutschland mit seiner militärischen „Kultur der Zurückhaltung“ deutliche Unterschiede. Dies bestätigt **Hanns W. Maull**, Professor für internationale Politik und auch bekannt für sein Credo: „Zivilmacht Deutschland“. Trotz Teilnahme deutscher Streitkräfte am Kosovo-Konflikt habe sich an dieser Rolle nichts geändert. Die Deutschen hätten zwar die Notwendigkeit einer militärischen Intervention gegen Serbien akzeptiert, aber mit strikter Beschränkung wie Ausschluß des Kampfeinsatzes von Landstreitkräften, unter Betonung von Prinzipien der Moral statt nationaler Interessen und voller

Zweifel am Nutzen des Einsatzes militärischer Macht, weswegen die Bundesregierung bei der Suche nach einem politischen Ausweg aus dem Kosovo-Krieg an vorderster Front aktiv geworden sei. Die Lehre, die Deutschland aus dieser Erfahrung gezogen habe, sei mehr von politischem als von militärischem Belang, so die Unterstützung der ESVP als emanzipatorisches Mittel zur Vervollständigung der europäischen Integration, und die Reform der Bundeswehr zur Wiederherstellung ihrer Bündnis- und Europafähigkeit, doch ohne Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel. Man spekuliert lediglich mit zweifelhaften Einsparungsgewinnen, die in die Modernisierung investiert werden sollen, und betreibt Planungen für die Beteiligung an europäischen Großprojekten, deren Finanzierung noch ungeklärt ist. Maull sieht die Gefahr, daß Deutschland den Anschluß und Gleichschritt mit seinen wichtigsten europäischen Partnern verlieren könnte und seine Sicherheitspolitik am Ende zwar noch „zivil“ sei, aber ohne „Macht“.

Es gibt in Europa die ungelöste Führungsfrage, worauf **Gilles Andréani** in seinem schon erwähnten Beitrag hinweist. Tatsächlich ist der Bauplan europäischer Außen- und Sicherheitspolitik kompliziert, denn viele wirken daran mit: Regierungschefs, Außen- und Verteidigungsminister, der Hohe Vertreter für die GASP, die Kommissare, der Kommissions- und der Ratspräsident. Das Problem sei durch keine noch so elegante institutionelle Reform zu lösen, ein Direktoriumsmodell komme jedenfalls nicht in Betracht. Führung und Effizienz sind aber gerade in der ESVP unerlässlich, insbesondere wenn es um militärische Operationen geht, die nicht im Konsens aller durchführbar sind, wie die beschwerlichen Abstimmungsprozeduren in der NATO im Kosovo-Konflikt gezeigt haben, sondern robuste und variable Kooperationsstrukturen erfordern (*coalitions of the willing*). England und Frankreich mögen sich zwar als natürliche Anwärtler für die Führungsrolle in der ESVP betrachten, als ehemals imperiale und nukleare Mächte könnten sie aber kaum in den Augen der anderen Mitglieder als Bannerträger der „Zivilmacht“ Europas akzeptiert werden. Deshalb sei Deutschlands Mit-Führungsrolle wesentlich, weil seine Glaubwürdigkeit als Protagonist des besonderen Charakters der EU nach innen und außen hohes Ansehen genieße: „Absent German involvement and support, and there is no chance that a British- and France-led defence policy could command consensus within the EU.“

Unilateral oder Multilateral?

Richtet man den Blick über den Atlantik, auf die natürliche Führungsmacht der NATO, so herrscht auch dort beträchtliche Unklarheit über die Absichten und Aussichten der europäischen Verteidigungsinitiative, weitgehend aus Sorge um die Stabilität der transatlantischen Beziehungen. Seit längerem werden verstärkte militärische Anstrengungen der Europäer angemahnt, zumal im Kongreß, der vom wirtschaftlich so starken Europa endlich echtes „burden-sharing“ erwartet. Die EU-Beschlüsse jedoch, zur Durchführung

der Petersberg-Aufgaben die EU mit autonomen Handlungs- und Entscheidungskompetenzen auszustatten, sind in den USA mit deutlichem Unbehagen aufgenommen worden, das die Clinton-Administration mit den drei „D’s“ auf den Punkt gebracht hat: „no decoupling, no duplication, no discrimination.“ Inzwischen ist dieser negative Ton einem freundlicheren „ja, aber“ gewichen, doch die Vorbehalte sind geblieben, wie **Stanley R. Sloan** feststellt, ein guter Kenner der europäischen Sicherheitspolitik und ihrer Resonanz im Kongreß. In beiden Parteien seien die Sorgen vor einer Lockerung der transatlantischen Bindung und vor allem die Aversion gegen den Begriff „Autonomie“ weit verbreitet. Diese ambivalente Haltung werde sich auch in einer neuen Administration nicht ändern, gleichgültig welcher.

Es bestehen jedoch Aussichten, daß sich die Zwiespältigkeit in der amerikanischen Beurteilung der EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik allmählich klärt. Davon jedenfalls ist **Charles A. Kupchan** überzeugt, Professor an der Georgetown-Universität und Mitarbeiter des Council on Foreign Relations. Sein Eindruck ist, daß in den USA ein fundamentales Nachdenken über die atlantischen Beziehungen begonnen habe, weil die Tage der traditionellen transatlantischen Geschäftsgrundlage – die Europäer beschäftigen sich mit ihrer Integration, während sich die Amerikaner um die Sicherheit kümmern – zu Ende gingen. Er empfiehlt, statt am Status quo des alten NATO-Arrangements festzuhalten, also am gewohnten Muster amerikanischer Führung und europäischer Gefolgschaft, die neue europäische Verteidigungsinitiative zu nutzen, „to strike a new and more equitable deal“, denn nur so habe die Allianz noch Zukunft. Anzustreben sei daher eine „more mature strategic partnership“, eine Allianz mit zwei Hauptakteuren statt wie bisher mit 19 individuellen Partnern. Wenn die Europäer ihren Teil zum „new Atlantic bargain“ lieferten, nämlich „capabilities“, hätten sie auch Anspruch auf mehr Einfluß und Selbständigkeit im Bündnis. Ein EU-„caucus“ innerhalb der NATO und ein „autonomes“ handlungsfähiges und -williges Europa seien dann kein Grund zur Besorgnis, sondern Voraussetzung und Teil der Vereinbarung einer neuen politischen Balance in der atlantischen Sicherheitsgemeinschaft.

Den Eindruck, daß sich solche Einsichten demnächst in der amerikanischen Politik durchsetzen, kann **Philip Gordon** von der Brookings Institution in Washington nicht teilen. Er meint, der Hang der USA zur Führerschaft sei ebenso strukturell bedingt, nämlich Teil des amerikanischen Selbst- und Rollenverständnisses in der Welt, wie die Neigung der Europäer, amerikanische Führung als Unilateralismus zu betrachten, weil sie eine andere Art der Teilung von Macht und Einfluß entwickelt hätten, eben Kooperationsstrukturen, die ohne Hegemon auskommen. Die Befürchtung jedoch, die Europäer wollten sich von den USA abkoppeln, sei unbegründet: „The Europeans are not ready, willing or able to replace the United States.“ Vielmehr würden die meisten Europäer das amerikanische Engagement weiterhin wünschen. Die Amerikaner ihrerseits machten sich indes Sorgen über die Kosten ihres Engagements und forderten mehr Lastenteilung, ohne

allerdings mehr Mitsprache im Bündnis anzubieten, ungeachtet europäischer Intentionen, solche durch die ESVP zu erreichen. Dafür sieht der Verfasser wenig Chancen, denn in Washington sei kein Trend in Richtung Multilateralismus zu erkennen und auch in nächster Zeit nicht zu erwarten. Die Republikaner wollten eher mehr als weniger Unilateralismus.

Zwei unterschiedliche Meinungen also, von denen man nicht weiß, welche sich durchsetzt. Der künftige Trend wird vermutlich nach den Präsidentschaftswahlen genauer erkennbar. Wie er aussehen könnte, daran arbeitet die vom Kongreß eingesetzte und von der Regierung berufene, hochrangig besetzte überparteiliche **Hart-Rudman Commission** on National Security / 21st Century. Sie hat kürzlich einen Bericht vorgelegt, der schon im Untertitel „A Concert for Preserving Security and Promoting Freedom“ die Empfehlung einer stärkeren Ausrichtung der amerikanischen Weltpolitik auf multilaterale Zusammenarbeit zum Ausdruck bringt. Es hat gewiß schon viele Kommissionen zur Untersuchung und Wegbestimmung amerikanischer Sicherheitspolitik gegeben; das Interessante an dieser ist ihr Mandat: „to be the most comprehensive reassessment of the structure and processes of the American national security system since the passage of the National Security Act of 1947“,² der die Weichen für die Containment-Politik gestellt hat. Ob die nächste Administration eine solche Weichenstellung vornimmt, steht dahin. Immerhin plädiert die Kommission dafür, die amerikanische Ambivalenz gegenüber internationalen Institutionen zu überwinden und das Streben der Partner Amerikas nach mehr Autonomie und Verantwortung zu unterstützen: „In Europe, the United States should be prepared to support the evolution of an independent European Union defense policy.“

Eine Trendwende ist schon in der amerikanischen Verteidigungspolitik zu erkennen. Kürzlich hat Verteidigungsminister Cohen das volle amerikanische Einverständnis mit der ESVP erklärt – „not grudgingly, not with resignation, but with wholehearted conviction“ – und im übrigen auf etliche konstruktive Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen NATO und EU hingewiesen.³ Dabei mag das Bestreben der USA, auf die ESVP Einfluß zu gewinnen, eine Rolle spielen – warum auch nicht, wenn dies dem Unternehmen und zugleich der Komplementarität zwischen NATO und ESVP dient. Bei den amerikanischen Militärplanern ist ebenfalls ein wachsendes Interesse an der Kooperationsfähigkeit zwischen US- und europäischen Streitkräften festzustellen. Dominierte bisher eine Disposition zum militärischen Unilateralismus, deutlich betont in der Joint Vision 2010 und noch deutlicher in der Debatte um „Revolution in Military Affairs“

2 Opening Statement of Senators Gary Hart and Warren Rudman, Co-Chairmen, United States Commission on National Security/21st Century, <http://www.house.gov/hasc/testimony/106thcongress/99-10-05hart-rudman.htm>.

3 Vgl. seine Rede beim informellen NATO-Verteidigungsministertreffen in Birmingham am 10.10.2000, <http://www.defenselink.mil/speeches/2000/s20001010-secdef.html>.

sowie „National Missile Defense“. So enthält die Fortschreibung der „Joint Vision 2020“ immerhin ein Kapitel über multinationale Operationen, welches zu erkennen gibt, daß die USA es in zunehmendem Maße notwendig finden, sich nach geeigneten und koalitionsfähigen Partnern umzusehen. Der bisherige Ansatz, Ad-hoc-Koalitionen zu bilden und zu führen, macht immer weniger Sinn, da infolge der wachsenden technologischen Lücke zwischen amerikanischen und europäischen Streitkräften die Fähigkeit zum Zusammenwirken abnimmt – siehe Kosovo-Konflikt. **James P. Thomas** vom Strategy Office im Pentagon beschäftigt sich mit diesem Problem in einem Adelphi Paper des IISS ebenso umfassend wie kompetent und beklagt die mangelnde Aufmerksamkeit in der amerikanischen Strategiedebatte und Streitkräfteplanung für die Erfordernisse multinationaler Ko- und Interoperabilität, dies insbesondere angesichts finanzieller Knappheit und unausweichlicher Zwänge, die US-Streitkräfte weiter zu verringern, um genügend Investitionsspielraum für die Modernisierung zu gewinnen. Er fordert stärkere Berücksichtigung der Koalitions- und Bündnisbelange in der amerikanischen Verteidigungsplanung, auch die Umkehrung des bisherigen Führungs- und Gefolgschaftsverhältnisses in Fällen, in denen die Europäer ihre eigenen Friedensinteressen politisch und militärisch selbständig durchsetzen wollen. Nicht darin liege die Gefahr für den Bestand der Allianz, sondern im Auseinanderdriften der militärischen Fähigkeiten und operativen Konzepte. Zur Vermeidung solcher Entwicklung empfiehlt er bessere Abstimmung künftiger Koalitionsstrategien, bessere Vorbereitung auf multinationale Operationen, engeres Zusammenwirken der führenden Bündnisnationen, intensivere Koordination der Streitkräfteplanungen, vor allem mit Blick auf den Einsatz modernster Technologien und unter Ausschöpfung der Möglichkeiten begrenzter Rollenspezialisierung.

Abschließend ein optimistisch stimmender Ausblick auf die Zukunft der Beziehungen zwischen Europa und Amerika, den **The Economist** in einem Artikel (o.V.) auf die Zeit um 2030 wagt. Die Chancen für den Fortbestand der Allianz stünden günstig, denn Europäer und Amerikaner würden das Gefühl atlantischer Zusammengehörigkeit nicht verlieren und wüßten, daß sie in dieser unruhigen Welt der engste Partner des anderen bleiben. Vorausgesetzt, Rußland entwickle sich nicht erneut zu einer militärischen Bedrohung für Europa, seien andere Bedrohungen wahrscheinlicher (China, starke und schwache Staaten in der islamischen Welt), die gemeinsame amerikanische und europäische Interessen betreffen und denen auch nur gemeinsam zu begegnen sei. Deswegen brauche man eine andere NATO, keine „globale NATO“ unter amerikanischer Führung, sondern eigentlich ein Bündnis, in dem ähnlich wie in der EU darüber entschieden wird, „when to fight, and how“ – mit qualifizierter Mehrheit der Stimmen, gewogen je nach Gewicht der nationalen Bündnisbeiträge. Es ist kaum vorstellbar, daß der amerikanische Kongreß diesen Vorschlag ernsthaft in Erwägung zieht. Realistischer erscheint dem Economist-Artikel eine NATO, die dafür sorgt, daß die USA und Europa weiterhin miteinander verbunden bleiben, und die beide Seiten als militärische Ressource betrach-

ten für Ausrüstung, Ausbildung und Zusammenarbeit, auch für Koalitionsoperationen, je nach Lage unter amerikanischer oder unter europäischer Führung – vorausgesetzt, die Europäer erledigen ihre militärischen Hausaufgaben.

Liste der vorgestellten Aufsätze und Beiträge

- Algieri, Franco/Lindley-French, Julian**, Enhancing the European Union as an International Security Actor – A Strategy for Action by the Venusberg Group, Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers, 2000
- Andreáni, Gilles**, Why Institutions Matter, in: *Survival*, 42 (Sommer 2000) 2, S. 81–95
- Europe and America**. Weathering the Storm, in: *The Economist*, 9. September 2000, S. 25–32
- Gordon, Philip H.**, Their Own Army? Making European Defence Work, in: *Foreign Affairs*, (Juli/August 2000), S. 12–17
- U.S. Policy in Europe – Scope and Options, in: Paris Transatlantic Forum, European Defence – European and American Perceptions, Paris, Juli 2000 (*Western European Union, Institute for Security Studies*, Occasional Papers 17), S. 28–30
- Hart-Rudman Commission**, U.S. Commission of National Security/21st Century, Seeking A National Strategy: A Concert for Preserving Security and Promoting Freedom, The Phase II Report, Washington, 15. April 2000
- Heisbourg, François**, Europe's Strategic Ambitions: The Limits of Ambiguity, in: *Survival*, 42 (Sommer 2000) 2, S. 5–15
- Howorth, Jolyon**, Britain, France and the European Defence Initiative, in: *Survival*, 42 (Sommer 2000) 2, S. 33–55
- Kupchan, Charles A.**, In Defence of European Defence: An American Perspective, in: *Survival*, 42 (Sommer 2000) 2, S. 16–32
- Maull, Hanns W.**, Germany and the Use of Force: Still a „Civilian Power“?, in: *Survival*, 42 (Sommer 2000) 2, S. 56–80
- Parmentier, Guillaume**, Redressing NATO's Imbalances, in: *Survival*, 42 (Sommer 2000) 2, S. 96–112
- Sloan, Stanley R.**, The United States and European Defence, Paris, April 2000, (*Western European Union, Institute for Security Studies*, Chaillot Papers 39)
- Thomas, James P.**, The Military Challenges of Transatlantic Coalitions, London: International Institute for Strategic Studies, 2000 (Adelphi Paper 333)
- de Wijk, Rob/Rutten, Maartje**, Output Criteria, Input Indicators, in: François Heisbourg (Hg.), *European Defence: Making It Work*, Paris, September 2000 (*Western European Union, Institute for Security Studies*, Chaillot Papers 42)